

## מבט משווה על היחס בין מספר חברי הפרלמנט לגודל האוכלוסייה

סקירה זו נכתבה לבקשת חה"כ שלמה קרעי ומוצג בה מבט משווה על היחס בין מספר חברי הפרלמנט לגודל האוכלוסייה במדינות שונות.

אחת השאלות שעולות בהקשר של דמוקרטיה ייצוגית, ובפרט במשטרים פרלמנטריים כמו בישראל, היא מהו הגודל הרצוי של הפרלמנט? **קרי: מה המספר האופטימלי של הנציגים - חברי הפרלמנט - שיאפשר לפרלמנט לבצע את תפקידיו בצורה המיטבית?** עיון בכתיבה בנושא מעלה כי אין הסכמה גורפת לעניין גודלו ה"נכון" של הפרלמנט, ובפרט לגבי השאלה האם יש עדיפות לפרלמנט גדול יחסית או דווקא לפרלמנט קטן.

המצדדים בפרלמנטים גדולים יחסית טוענים, כי בפרלמנט קטן מדי, בעיקר בפרלמנט בו חלק מהחברים מכהנים בתפקידים מיניסטריליים (כמו בישראל), עשוי להיווצר מחסור בחברי פרלמנט (בעיקר מהקואליציה) המבצעים עבודה פרלמנטרית, למשל: מילוי תפקידים שונים בוועדות הפרלמנט. במצב כזה, הפרלמנט עשוי להיתקל בקושי לבצע את משימותיו, ובפרט - המשימה של פיקוח על הממשלה. פרלמנט גדול מאפשר לחברים בו זמן רב יותר לביצוע הפעילות הפרלמנטרית וכן לשמירה על קשר עם הבוחרים (דבר המקבל משנה חשיבות במדינות בהן יש בחירות אזוריות). כמו כן, פרלמנט גדול נחשב ככזה אשר יכול לשקף בצורה טובה יותר את הרכב האוכלוסייה, וככזה הנותן אפשרות לייצג בצורה טובה יותר קבוצות שונות באוכלוסייה (גיוון). הטיעון המרכזי נגד פרלמנט גדול יחסית הוא העלות הכרוכה בכך; לצד זאת גם נשמעות טענות כי הרחבת שורות חברי הפרלמנט עלולה להביא לפגיעה בטיב האנשים הממלאים את התפקיד ואף לפגוע באפקטיביות של עבודת הפרלמנט.<sup>1</sup>

**אחד ההיבטים שעולים לעיתים בכתיבה על פרלמנטים הוא גודל הפרלמנט ביחס לגודל האוכלוסייה במדינה, או מכיוון אחר - השאלה כמה תושבים מייצג בממוצע כל חבר פרלמנט.**

בהקשר לגודל הפרלמנט ביחס לגודל האוכלוסייה יצוין, כי הכתיבה בנושא מתייחסת למעין "כלל אצבע", לפיו גודל הפרלמנט צריך להיות בקירוב השורש השלישי (cube root) של אוכלוסיית המדינה. בישראל, מספר חברי הכנסת - 120 - נקבע בעת כינון הכנסת ב-1949 לפי מספר חברי "הכנסת הגדולה" ולא השתנה מאז. אילו היינו מסתמכים על אותו כלל אצבע, הרי שבעת כינון הכנסת היו אמורים להיות כ-95 חברי כנסת (ואילו בחישוב לפי האוכלוסייה היום

<sup>1</sup> ראו למשל:

Alex Marland, [Fewer politicians and smaller assemblies: how party elites rationalise reducing the number of seats in a legislature - lessons from Canada](#), *The Journal of Legislative Studies*, (2019) 25:2, 149-168

היו אמורים לכהן בה 208 חברי כנסת). נראה, כי גזירת גודל הפרלמנט מכלל זה היא פחות רלבנטית כאשר מדובר במדינות עם אוכלוסייה גדולה מאוד (שכן אז מספר הנציגים בפרלמנט יהיה גדול מכדי לאפשר לו לתפקד) או קטנה במיוחד (שכן אז לא יהיו בפרלמנט די נציגים כדי לאפשר לו למלא את משימותיו). לצד זאת, חלק מהמדינות שאוכלוסייתן גדולה במיוחד הן מדינות פדרליות, בהן יש רובד שלטוני (כולל פרלמנטרי) נוסף (מדינות או מחוזות).

בטבלה שלהלן נציג את מספר חברי הפרלמנט ב-15 ממדינות ה-OECD, ביחס לגודל כלל האוכלוסייה בהן; המדינות שנבחרו הן מדינות שבהן יש משטר פרלמנטרי ושגודל האוכלוסייה בהן נע בין 4 מיליון ל-12 מיליון תושבים. במדינות שבהן יש שני בתי פרלמנט המידע מתייחס לבית התחתון.<sup>2</sup> העמודה של מספר התושבים לחבר פרלמנט מלמדת על היחס בין גודל האוכלוסייה לגודל הפרלמנט. ככל שהמספר המתקבל בחלוקת האוכלוסייה למספר חברי הפרלמנט הוא גבוה יותר, הדבר מלמד כי מספר חברי הפרלמנט ביחס לגודל האוכלוסייה הוא קטן יותר. המדינות מסודרות לפי גודל כלל האוכלוסייה, בסדר עולה.

טבלה 1: היחס בין גודל האוכלוסייה למספר חברי הפרלמנט במדינות נבחרות, 2019<sup>3</sup>

מדינה	מספר חברי הפרלמנט	כלל האוכלוסייה	מספר תושבים לחבר פרלמנט
ניו זילנד	120	4,510,327	37,586
אירלנד	160	5,176,569	32,354
נורבגיה	169	5,320,045	31,480
סלובקיה	150	5,440,602	36,271
פינלנד	200	5,555,154	27,776
דנמרק	179	5,841,522	32,634
שווייץ	200	8,348,737	41,744
<b>ישראל</b>	<b>120</b>	<b>8,675,475</b>	<b>72,296</b>
אוסטריה	183	8,828,456	48,243
הונגריה	199	9,825,704	49,375
שבדיה	349	10,040,995	28,771
פורטוגל	230	10,328,384	44,906
צ'כיה	200	10,674,723	53,374
יוון	300	10,752,626	35,842
בלגיה	150	11,647,253	77,648

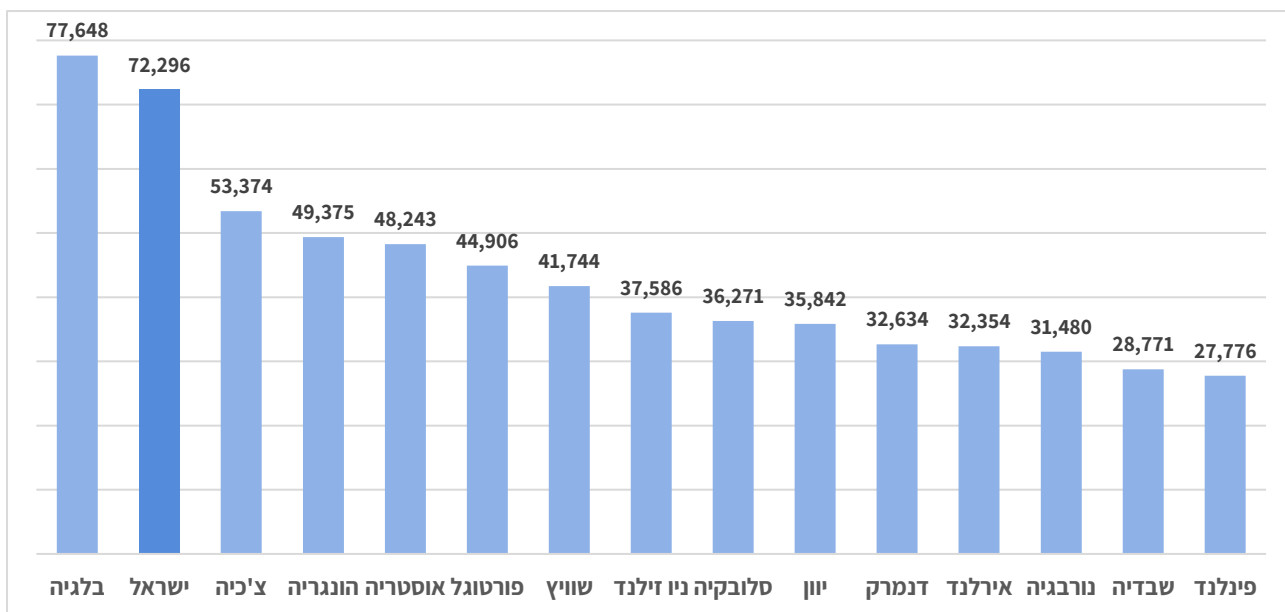
<sup>2</sup> תודה לאורי גרנות, סטודנט בכנסת, על הסיוע באיסוף הנתונים.

<sup>3</sup> המידע על האוכלוסייה ועל מספר התושבים בגיל הבחירה נלקח מתוך אתר IDEA, אשר מתבסס על מידע מאתר הלמ"ס של ארה"ב ([The United States Census Bureau – International Data Base](https://www.census.gov/data/tables/2019/2019-international.html)) המעודכן ככלל ל-2019; כניסה: 21 במאי 2020.

המידע על מספר חברי הפרלמנט העדכני נלקח מתוך מאגר Parline באתר ה-IPU, אשר מתעדכן באופן שוטף על-ידי הפרלמנטים; כניסה: 21 במאי 2020.

התרשים שלהלן מציג את מספר התושבים לחבר פרלמנט במדינות שנבדקו.

תרשים 1: מספר תושבים לחבר פרלמנט במדינות נבחרות, 2019



מהטבלה ומהתרשים עולה, כי בישראל יש חבר כנסת על כל 72 אלף תושבים; מבין המדינות שבטבלה, רק בבלגיה יש יותר תושבים לחבר פרלמנט (כ-77 אלף). המשמעות היא **שמבין המדינות אשר הוצגו בטבלה, בישראל יש באופן יחסי מעט חברי פרלמנט ביחס לגודל האוכלוסייה**, ורק בבלגיה היחס בין מספר חברי הפרלמנט לגודל האוכלוסייה נמוך מבישראל.<sup>4</sup> היחס הגבוה ביותר בין מספר חברי הפרלמנט לבין גודל האוכלוסייה נמצא בפינלנד, שאוכלוסייתה מונה כ-5.5 מיליון איש, ובפרלמנט שלה מכהנים 200 חברים.<sup>5</sup>

**בלא מעט מדינות חל שינוי בגודל הפרלמנט שלהן לאורך שנות קיומן** – חלקן הגדילו אותו, ואילו אחרות דווקא הקטינו אותו (גם כאשר האוכלוסייה בהן גדלה באותן שנים). מחקר שפורסם בשנת 2015<sup>6</sup> ובחן שינויים בגודלם של פרלמנטים לאורך 200 שנה מצא קשר אמפירי מובהק בין גודל האוכלוסייה ומספר חברי הפרלמנט בזמן כינון

<sup>4</sup> חשוב לציין, כי בבלגיה היא מדינה פדרלית, בה יש גם רובד שלטון מחוזי, שאינו קיים בישראל, ובכל אחד משלושת המחוזות – פלנדריה, ולוניה ובריסל – יש פרלמנט של המחוז. עוד יצוין כי עד 1993, המועד בו הוקם הרובד השלטוני המחוזי, כיהנו בפרלמנט של בבלגיה 212 חברים.

<sup>5</sup> בבחינה של גודל הפרלמנט ביחס לגודל האוכלוסייה ניתן להסתכל על כלל האוכלוסייה במדינות הנבדקות, אולם דרך נוספת לבחון את הסוגיה היא באמצעות התייחסות רק לאוכלוסייה הבוחרת, או לאוכלוסייה בגיל ההצבעה, שכן ניתן גם לטעון שהפרלמנט מייצג את בוחריו. במדינות בהן שיעור האוכלוסייה הצעירה הוא גבוה יחסית (כמו בישראל), יש הבדל משמעותי בין שני המשתנים. במסגרת העבודה על מסמך זה בדקנו לגבי המדינות שהוצגו בטבלה גם מהו היחס בין מספר חברי הפרלמנט לבין האוכלוסייה בגיל ההצבעה בכל אחת מהן. מטבע הדברים, מספר התושבים לכל חבר פרלמנט הוא נמוך יותר כאשר מתמקדים רק באוכלוסייה בגיל ההצבעה (בעיקר בישראל, בה שיעור האוכלוסייה הצעירה הוא, כאמור, גבוה); אולם גם בבדיקה זו, הדירוג של ישראל ברשימה נותר זהה – רק בבלגיה מספר חברי הפרלמנט לאוכלוסייה בגיל הבחירה היה גבוה מאשר בישראל. המדינה בה המספר הנמוך ביותר של אנשים בגיל ההצבעה ביחס לחברי פרלמנט היא פינלנד. בסדר המדינות האחרות היו הבדלים מינוריים בלבד.

<sup>6</sup> Kristof Jacobs, Simon Otjes, [Explaining the size of assemblies. A longitudinal analysis of the design and reform of assembly sizes in democracies around the world](#), *Electoral Studies*, Volume 40, December 2015, Pages 280-292.

**הפרלמנטים.** לעניין שינויים בגודל הפרלמנטים לאורך השנים, המחקר אמנם מצא כי לגודל האוכלוסייה היתה השפעה מובהקת סטטיסטית במקרים של הגדלת הפרלמנט, אולם הוא גם הצביע על משתנה נוסף שהיתה לו השפעה מובהקת סטטיסטית והוא **מספר המפלגות בפרלמנט:** לפי המחקר, ככל שיש בפרלמנט יותר מפלגות ומכאן גם יותר מפלגות קטנות, יש להן אינטרס לפעול לשינוי גודל הפרלמנט כדי למנוע את נפילתן מתחת לאחוז החסימה. המחקר גם מצא, כי במדינות בהן הוקטן הפרלמנט (וראו להלן כמה דוגמאות לכך), המשתנה המסביר החזק ביותר היה משתנה כלכלי, ובפרט: מצבים של משבר כלכלי חמור, שלווה בקיצוצים תקציביים.

ואכן, **בחינה פרטנית של כמה מדינות שבהן חל שינוי בגודל הפרלמנט מאז שנות ה-70 של המאה הקודמת ועד השנים האחרונות מלמדת, כי הטעמים לכך היו מגוונים.** בניו-זילנד הוגדל מספר חברי הפרלמנט באופן הדרגתי, מ-80 חברים ב-1968 ועד 120 חברים ב-1997; הגדלת מספר חברי הפרלמנט נבעה מגידול באוכלוסייה ומעומס העבודה שהוטל על חברי הפרלמנט. עם זאת, מאז 1997 ועד היום לא חל גידול נוסף במספר חברי הפרלמנט והוא נשאר 120 (על אף שאוכלוסיית המדינה גדלה מאז).<sup>7</sup> מדינות אחרות שינו את מספר חברי הפרלמנט בשל שינויים בשיטת הבחירות או בשיטת הממשל (כך למשל בבלגיה, בהונגריה ובשבדיה), בעקבות שיקולים פוליטיים מפלגתיים (באוסטריה) או משיקולים של חיסכון תקציבי (באירלנד).

מהאמור לעיל עולה, **כי מדינות נבדלות מאוד אלה בגודל הפרלמנטים שלהן, ונראה כי אין נוסחה אחידה לגודלו הרצוי של הפרלמנט.** חשוב לזכור כי יש הבדלים בין פרלמנטים במדינות שונות, בין השאר בהתייחס לשיטת המשטר במדינה, מבנה הפרלמנט (בית אחד או שני בתים), לשיטות הבחירה (ארצית, מחוזית או מעורבת) ולסוג המשימות ושיטת העבודה של הפרלמנט ושל חבריו - כל אלה יכולים להשפיע על גודלו של הפרלמנט.

כאמור לעיל, אחת הבעיות שהועלו בהקשר לפרלמנט קטן יחסית, היא היעדר מספר מספק של חברים (בפרט חברי קואליציה) שיבצעו את העבודה הפרלמנטרית, היות שחלקם משמשים שרים. ככל שהממשלה גדולה יותר, כך יורד מספר חברי הפרלמנט ה"אפקטיביים" (קרי, חברי פרלמנט שעיקר עיסוקם הוא בפרלמנט. להבדיל מחברי פרלמנט המשמשים בתפקידים מיניסטריאליים). בהתייחס לכך חשוב להזכיר, **כי לצד הגדלת הפרלמנט יש הסדרים נוספים שיכולים להביא להגדלת מספר חברי הפרלמנט האפקטיביים:** הגבלת גודל הממשלה - במדינות בהן כל השרים או רובם הם מקרב חברי הפרלמנט, צעד כזה יכול להגדיל את מספר חברי הפרלמנט ה"אפקטיביים"; התפטרות מהפרלמנט של מי שמונו לשרים (מה שמכונה "החוק הנורבגי"); מינוי שרים מקצועיים, שאינם מקרב חברי הפרלמנט, ועוד. שכיחותם של הסדרים אלו בקרב המדינות השונות לא נבדקה במסגרת מסמך זה.

<sup>7</sup> עם אפשרות לתוספת מושבים בודדים כמושב פיזי.